

Recurso 373/2026
Resolución 408/2026
Sección Segunda

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 19 de junio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra el acuerdo de la mesa de contratación de 28 de mayo de 2026, por el que se acuerda su exclusión del procedimiento de adjudicación del Lote 1 (Almería) del contrato denominado “Servicio de Mediación Penal de Andalucía (SEMPA)”, (Expediente CONTR 2025/662665) promovido por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada en la fecha indicada, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 2 de marzo de 2026, se publicó en el D. O. U. E.¹ el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. En la misma fecha fue publicado en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

El valor estimado del contrato asciende a 5.597.842,89 euros y entre las licitadoras que presentaron sus proposiciones en el procedimiento, respecto al lote 1 se encontraba la ahora recurrente.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. Con fecha 18 de mayo de 2026, la mesa de contratación requirió a la recurrente la subsanación de la documentación previa a la adjudicación, solicitando expresamente:

“la aportación de la garantía definitiva (...) quedará acreditada con el resguardo expedido por la Caja General de Depósitos”.

El 3 de junio de 2026 se publica el acta nº 9, en la que la mesa acuerda, el 28 de mayo de 2026 la exclusión de ■■■ por no haber aportado el resguardo de constitución de la garantía definitiva, señalando, al respecto, lo siguiente: *“la licitadora no aporta justificante de la constitución de dicha garantía (...) La licitadora aporta un modelo C01 que certifica un ingreso en la Tesorería General de la Junta de Andalucía.”* Y añade: *“el ingreso en Tesorería no es equivalente a la constitución de la garantía definitiva exigida en este procedimiento”.*

¹ Diario Oficial de la Unión Europea.

TERCERO. El 9 de junio se interpone recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal por la entidad

■ (en adelante, la recurrente) contra el acuerdo adoptado por la mesa de exclusión de su oferta.

La Secretaría de este Tribunal, el mismo 9 de junio de 2026, dio traslado al órgano de contratación del escrito de interposición de recurso y le solicitó la remisión del informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. No se remitió en plazo y fue necesario reiterar la petición el día 12 de junio. La documentación requerida tuvo entrada en el registro de este Tribunal los días 16 y 18 de junio.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones tras tener conocimiento de la inexistencia de licitadores.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, respecto del lote 1, cuya oferta ha resultado excluida, por lo que debe reconocérsele legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión de la recurrente de un contrato de servicios, con un valor estimado superior a 100.000 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es un acto de trámite cualificado, susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.b) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

Como no consta la notificación individual de exclusión de su oferta, computando desde la fecha de publicación del acta en el perfil el 3 de junio de 2026, el recurso presentado el 9 de junio se ha interpuesto dentro del plazo legal.

El recurso presentado el 9 de junio de 2026, en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legalmente previsto conforme al artículo 50.1.c) LCSP.



QUINTO. Sobre el fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

Una vez analizados los requisitos de admisión del recurso, resulta de interés exponer las siguientes actuaciones llevadas a cabo en la tramitación del procedimiento de adjudicación. La mesa de contratación acordó excluir a la entidad recurrente, tras un requerimiento de subsanación debido a que la empresa aportó un modelo C01 de ingreso en la Tesorería General, en lugar de presentar el resguardo oficial expedido por la Caja General de Depósitos, tal como exigía el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

Para la mesa, entonces, un ingreso ordinario en Tesorería no equivalía legalmente a una garantía definitiva constituida, si bien ya el PCAP, expresa el recurrente, eximía expresamente a la licitadora de aportar el resguardo, al disponer la posibilidad de ser consultado directamente por el órgano de contratación de tal modo que podía concluirse que la garantía estaba correctamente constituida desde el 5 de mayo de 2026.

Es decir, antes del requerimiento que se le realizó.

De este modo, la cuestión es determinar si el error fue inducido por un requerimiento improcedente, contrario al PCAP. Es decir, supondría determinar si la exclusión fue correcta o si bien vulneraba los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, igualdad y el art. 28.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Por ello estimamos que deben analizarse dos cuestiones, la primera es si son claros los términos del pliego, con respecto al documento controvertido que había de aportarse –la constitución de la garantía-, y, por otro lado, si la tramitación procedimental ha sido respetuosa con la interpretación de los preceptos que regulan la constitución de las garantías, y a su vez acorde con el principio de igualdad, y no discriminación.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Alega que el 9 de junio de 2026 se publicó el acta nº 9 en la que se acuerda la exclusión de su oferta tras haber sido propuesta para adjudicación y haberse solicitado la subsanación de ciertos documentos. Cuestiona que la mesa fundamente la exclusión remitiéndose al PCAP y, en particular, al apartado 10.7.2.i, transcribiendo el contenido del PCAP 10.7.2.i, indicando que la constitución de la garantía se realizará ante la Caja General de Depósitos de la Comunidad Autónoma, por medios electrónicos, y que, conforme al apartado 5 de la referida cláusula, la acreditación de la constitución en los demás casos (entre los que se sitúa el pago en efectivo) se realizará con el resguardo expedido por la Caja General, el cual será consultado directamente por el órgano de contratación sin que tenga que aportarse por la persona licitadora. Con base en ello, el recurso sostiene que, según el tenor literal del pliego, no existiría obligación de aportar el resguardo por la licitadora, sino que sería un extremo consultable de oficio por el órgano de contratación, invocando el principio de confianza legítima en que la Administración efectuaría dicha consulta.

A continuación, explica que, actuando de buena fe, aportó para facilitar la comprobación un documento de carta de pago modelo 909 (identificado como documento nº 5), en el que constaría una referencia en documento origen asociado: 8013000361396, que permitiría comprobar que el ingreso en Tesorería no supuso una mera entrega de fondos sin sujeción a las condiciones, finalidad y régimen jurídico propio de las garantías en materia de contratación pública, sino la correcta constitución de la garantía definitiva en efectivo conforme a lo establecido en el artículo 110 de la LCSP.



En ese sentido, insiste en que, de haberse comprobado a través de la carta de pago presentada y la referencia del documento de origen asociado, 8013000361396, se habría podido verificar que la garantía definitiva en efectivo estaba correctamente constituida en tiempo y forma, desde el 5 de mayo de 2026, esto es, en fecha anterior al requerimiento de subsanación.

También expone que en el requerimiento del 18 de mayo de 2026 no se le especificó que el documento requerido era el modelo T00, y que por ello se habría producido un error formal al aportar la entidad recurrente un certificado de ingreso (modelo C01) asociado a la carta de pago ya presentada. Defiende que, con la referencia del documento de origen de la carta de pago y el certificado de ingreso correspondiente a dicha carta de pago, la mesa podía comprobar con facilidad que la garantía se constituyó en plazo, y añade que, si la mesa necesitaba un modelo concreto, debió indicarlo expresamente, máxime cuando el propio PCAP prevé la consulta directa por el órgano de contratación. Asimismo, indica que se aportan documentos acreditativos como documentos nº 5, 6 y 7, incluyendo el modelo T00 al que pudo y debió acceder el órgano de contratación.

En cuanto al fondo arguye varios motivos:

En primer lugar, denuncia una infracción de los pliegos como *lex contractus* y la vulneración del principio de seguridad jurídica, insistiendo en que el PCAP (cláusula 10.7.2.i, apartado 5) atribuye al órgano de contratación la consulta de oficio del resguardo expedido por la Caja General. En apoyo de la condición vinculante de los pliegos, reproduce la doctrina de este Tribunal sobre el carácter de *lex contractus* de los pliegos, mencionado la Resolución 142/2023, de 10 de marzo, citando que los pliegos constituyen la “*lex contractus*” y vinculan tanto a licitadores como a la Administración.

En segundo lugar, invoca la vulneración del artículo 28.2 de la LPACAP, y el derecho de los interesados a no aportar documentos que ya estén en poder de la Administración o hayan sido elaborados por otra Administración.

Por lo tanto, manifiesta que, al estar la garantía constituida a favor de la propia Administración y depositada en cajas públicas, el órgano dispone de acceso directo a la información, y la exigencia del documento acreditativo rompe el principio de simplificación administrativa. Sostiene que la vulneración del referido precepto constituye un defecto de tramitación que da lugar a anulabilidad del acto por indefensión si se traduce en la exclusión injustificada de la licitadora.

En tercer lugar, denuncia la infracción del artículo 132.1 LCSP sobre trato igualitario, no discriminación, transparencia y proporcionalidad. A ello se añade una referencia al principio de proporcionalidad, menciona la resolución 184/2018 del Tribunal, así como la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de diciembre de 2009, asunto T-195/08 y la Directiva 2014/24/UE, defendiendo que debió optarse por una medida menos gravosa (consulta de oficio o solicitud de aclaración) en vez de la exclusión.

Se menciona la resolución 259/2020 del Tribunal de 23 de julio de 2020, interesando la aplicación de los principios antiformalista y de proporcionalidad, el carácter excepcional de la exclusión por defectos en documentación administrativa, y la doctrina del Tribunal Supremo sobre evitar inadmisiones por defectos formales no sustanciales.

En cuarto lugar, se alega la vulneración del artículo 95 LCSP sobre documentación e información complementaria, indicando que el órgano de contratación puede recabar aclaraciones o requerir documentos



complementarios. Reclama la aplicabilidad de ese trámite al ámbito de la documentación previa a la adjudicación prevista en el art. 150.2 LCSP y menciona por analogía el artículo 22 del RGLCAP, así como el artículo 4.1 del Código Civil para justificar la analogía. En apoyo de su pretensión, trae a colación la Resolución 52/2019 del Tribunal que aboga por el criterio de solicitar aclaración o documentación complementaria cuando el documento presentado genera dudas, antes de acordar la exclusión de un licitador. Sobre dicha posibilidad, vuelve a aludir a la sentencia del Tribunal General de la UE de 10 de diciembre de 2009, anteriormente mencionada y concluye que el principio de igualdad de trato no se vería afectado en este caso por no existir otra empresa licitando en el lote 1.

Finalmente, solicita que se anule el acuerdo de exclusión adoptado en el acta nº 9, así como los actos relacionados y posteriores, y que se ordene la retroacción de actuaciones para realizar una nueva valoración, considerándose constituida la garantía definitiva en tiempo y forma.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En un informe complementario remitido el día 18 de junio de 2026 explica que, en la fase de verificación de la documentación previa a la adjudicación la mesa – según refleja el acta de 12 de mayo de 2026- detectó omisiones subsanables, entre ellas, la acreditación de la representación; de la documentación justificativa sobre la concreción de condiciones de solvencia mediante dedicación/adscripción de medios y la acreditación de la garantía definitiva, haciendo constar que la licitadora aportó una carta de pago (modelo 909) pero que debía aportarse el resguardo de la Caja General de Depósitos en los términos del PCAP. Tras el trámite de subsanación, en el acta de 28 de mayo de 2026 la mesa señaló que la recurrente no aportó el justificante exigido, sino que presentó un modelo C01 de ingreso en la Tesorería General de la Junta de Andalucía. La mesa, según refleja el acta, indica que el ingreso en Tesorería no equivale a la constitución de garantía definitiva por su finalidad y régimen jurídico, y acuerda la exclusión de su oferta en el Lote 1.

En sus consideraciones, el órgano de contratación recuerda la fuerza vinculante del pliego como “lex contractus” y destaca que la cláusula 10.7, letra i, apartado 5 del PCAP establece que cuando la garantía se constituya en efectivo, la acreditación se realiza mediante consulta directa por el órgano de contratación, “sin necesidad de aportación” por la licitadora. A partir de la documentación aportada (modelo 909 con un documento de origen asociado y, tras la subsanación, modelo C01 con otro documento asociado), el órgano indica que ha consultado el documento a través del Sistema Unificado de Recursos (SUR) y que es posible obtener el modelo T00 (resguardo de constitución de garantía/depósito), constatando la constitución de la garantía en fecha 5/05/2026, por la cuantía exigida.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, concluye que no concurre la causa de exclusión inicialmente apreciada y que debe considerarse correctamente cumplido el requisito de garantía definitiva por ■ para el Lote 1 – Almería.

Es decir, se allana a las pretensiones de la entidad recurrente.

SEXTO. Sobre el fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

Debe determinarse si la exclusión de la recurrente por falta de constitución de la garantía definitiva es o no conforme a derecho, partiendo de lo previsto en el PCAP, a la vista de los términos del requerimiento que se le efectuó por parte de la mesa, y de la documentación presentada por esta. Debe ponerse de relieve que el órgano



de contratación se ha allanado a las pretensiones y, por tanto, debe abordarse si dicho allanamiento constituye una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.

1. Debemos acudir al PCAP, el cual, respecto a la acreditación del requisito de la garantía definitiva, dispone en la cláusula 10.7.2 i., que había de presentarse:

“i) Garantía definitiva.

Las personas licitadoras que hubieran presentado las mejores ofertas deberán constituir a disposición del órgano de contratación una garantía del 5% del precio final ofertado, excluido el IVA (...)

La persona contratista (...) tendrá la facultad de constituir la garantía por los siguientes medios: (...) En efectivo.

(...) Para el resto de medios, la constitución de la garantía se realizará ante la Caja General de Depósitos de la Comunidad Autónoma, por medios electrónicos, a través de la sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía (...).

La acreditación de la constitución de la garantía definitiva se realizará: (...) En los demás casos, la constitución de la garantía quedará acreditada con el resguardo expedido por la Caja General, el cual será consultado directamente por el órgano de contratación sin que tenga que aportarse por la persona licitadora. (...)”

La cláusula 10.7.2.i.5 es inequívoca en el sentido de que la licitadora no tiene obligación de aportar el resguardo, sino que el órgano de contratación debe consultarlo directamente, de donde se infiere que la mesa no puede exigirlo mediante subsanación de tal modo que la falta de aportación no puede generar la exclusión.

Conviene recordar que el acta nº7 de 12 de mayo de 2026 (páginas 258 y siguientes) reflejaba:

“- Constitución de la Garantía Definitiva (cláusula 10.7 apartado 2, letra i) del PCAP). El PCAP exige que la constitución de la garantía en efectivo se realice ante la Caja General de Depósitos de la Comunidad Autónoma, por medios electrónicos, a través de la sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía. Y que la misma quedará acreditada con el resguardo expedido por la Caja General de Depósitos.

La licitadora presenta una Carta de pago (modelo 909) con el importe de la garantía exigida. Deberá aportar resguardo expedido por la Caja General de Depósitos en los términos que establece el PCAP”.

- En la página 264 EA figura la carta de pago que presentó la recurrente con la indicación del número 9091089533736 por importe de 5.856,86 euros y en la que figuraba el siguiente número de documento origen asociado 8013000361396.

- En el acta nº9 de fecha 28 de mayo de 2026 (páginas 265 y 266 EA) se refleja lo siguiente

“(...) en referencia al requerimiento realizado por la mesa respecto a la garantía definitiva, la licitadora no aporta justificante de la constitución de dicha garantía (...) La licitadora aporta un modelo C01 que certifica un ingreso en la Tesorería General de la Junta de Andalucía. El ingreso en Tesorería no es equivalente a la constitución de la garantía definitiva (...) Esta mesa realizó requerimiento de subsanación (...) en el que se le solicitó la aportación de la garantía definitiva (...) En virtud de lo anterior, se acuerda la exclusión de la licitadora (...)”



El acta reconoce que la licitadora aportó documentación acreditativa, sin embargo, afirma erróneamente que el ingreso en Tesorería no constituye garantía definitiva e ignora que el PCAP regulador de la presente licitación ordena al órgano de contratación la consulta directa del resguardo. Es decir, exige un documento que el PCAP dispensa de aportar por lo que cita incorrectamente la cláusula 10.7.2.j, dado que no comprueba la existencia de la garantía en la Caja General, pese a estar obligada.

Debe por ello abordarse la literalidad íntegra de la documentación aportada por la licitadora:

1. Así vemos que en la Carta de Pago correspondiente al modelo 909, esta expresa literalmente: *“La carta de pago con número 9091089533736 por importe de 5.856,86 euros se ha ingresado en la Tesorería General de la Junta de Andalucía con fecha 05/05/2026 (...) registrado con el NRC 9091089533736HBC37BF5E.”*
2. El certificado de ingreso modelo C01 certifica que la recurrente *“(...) ha realizado el ingreso de 5.856,86 euros (...) Fecha ing.: 05/05/2026.”*
3. El resguardo de Constitución de Garantía Modelo T00, (documento oficial de la Caja General de Depósitos) declara: *“GARANTÍA CONSTITUIDA EN EFECTIVO (...) se ha constituido válidamente con fecha 05/05/2026 (...) surtiendo plenos efectos desde el día de su constitución.”*

Este documento es exactamente el que el PCAP ordena consultar directamente al órgano de contratación, por lo que la garantía, estaba constituida en tiempo y forma, pues de la documentación aportada como prueba acompañando al recurso especial demuestra que la fecha de constitución fue el 5 de mayo de 2026, por un importe exacto de 5.856,86 €, y que el medio de constituirlo fue mediante efectivo ante la Caja General de Depósitos, con efectos desde ese mismo día, y estaba en un medio que consultable directamente por el órgano de contratación.

Cabe concluir que la garantía estaba válidamente constituida antes del requerimiento, en la Caja General, y era plenamente accesible.

El requerimiento de subsanación, por tanto, fue contrario al PCAP, y que más que aclarar, confundía cuando el 18 de mayo exigía *“la aportación de la garantía definitiva (...) quedará acreditada con el resguardo expedido por la Caja General de Depósitos”*.

En definitiva, el órgano de contratación, a la vista de la carta de pago aportada por la recurrente no debió solicitar subsanación atendiendo a la literalidad del pliego, que establecía que la constitución de la garantía quedará acreditada con el resguardo expedido por la Caja General, el cual será consultado directamente por el órgano de contratación sin que tenga que aportarse por la persona licitadora.

Máxime cuando el PCAP dice literalmente: *“el resguardo (...) será consultado directamente por el órgano de contratación sin que tenga que aportarse por la persona licitadora.”*

Por tanto, el requerimiento contradice el PCAP e impone una obligación prohibida por el pliego, de tal modo que generó injustificadamente un defecto inducido por la Administración. La exclusión es consecuencia de un acto administrativo de la mesa en donde se apartó del pliego requiriendo la acreditación de un extremo que, conforme a los términos de aquel, debía consultar el órgano de contratación, máxime cuando, como este Tribunal ha podido verificar se indicaba la numeración del documento origen asociado y del código y ordenaba



claramente el pliego la consulta directa por el órgano de contratación, pues ex art. 139 LCSP, los pliegos vinculan a la Administración y a los licitadores.

El principio de proporcionalidad, ex art. 132 LCSP, exige que la actuación sea proporcional, y cuando la exclusión se basa en un defecto formal, además inducido por un requerimiento improcedente, pese a que la garantía estaba perfectamente constituida, debe concluirse que la exclusión es improcedente porque no había defecto formal que subsanar y en su caso, la mesa a lo sumo lo que podría haber hecho es indicar que el órgano de contratación debía consultar directamente el resguardo, que es lo que dice el pliego. En efecto, la exclusión acordada por la mesa de contratación exige un examen jurídico particularmente estricto, dado que se trata de un acto de trámite cualificado que determina la imposibilidad de continuar en el procedimiento y produce un perjuicio irreparable. El análisis debe centrarse en si la actuación administrativa se ajustó a la literalidad del PCAP, a la normativa aplicable y a los principios que rigen la contratación pública, especialmente cuando la decisión adoptada tiene como efecto dejar desierto un lote para el que existía una única oferta válida.

Cuando la mesa fundamenta la exclusión en la supuesta falta de aportación del resguardo acreditativo de la constitución de la garantía definitiva, no tiene en cuenta que la cláusula 10.7.2.i.5 del PCAP (que constituye *lex contractus* y vincula plenamente al órgano de contratación) establece de forma expresa que *“en los demás casos, la constitución de la garantía quedará acreditada con el resguardo expedido por la Caja General, el cual será consultado directamente por el órgano de contratación sin que tenga que aportarse por la persona licitadora”*. Esta previsión no admite interpretaciones alternativas, pues la obligación de verificación recae exclusivamente sobre el órgano de contratación, y la licitadora queda expresamente dispensada de aportar el resguardo.

La mesa, sin embargo, actuó en sentido contrario, exigiendo mediante requerimiento de subsanación la aportación de un documento que el propio pliego prohíbe exigir. Esta contradicción entre el requerimiento y la literalidad del PCAP constituye un error de Derecho, no un error de apreciación, y vicia de raíz la actuación administrativa. La doctrina reiterada de este Tribunal ha señalado que los pliegos vinculan tanto a los licitadores como a la Administración, y que su incumplimiento por parte del órgano de contratación constituye causa suficiente para la anulación del acto.

En segundo lugar, la mesa, conforme al pliego y la documentación obrante en el expediente podía verificar de forma inmediata la existencia y validez de la garantía, cuya constitución en efectivo el 5 de mayo de 2026 era plenamente accesible para el órgano de contratación.

En tercer lugar, la actuación administrativa vulnera el principio de confianza legítima, pues la licitadora actuó conforme a la literalidad del PCAP, confiando razonablemente en que el órgano de contratación consultaría directamente el resguardo. La Administración no puede generar expectativas mediante sus propios pliegos y posteriormente frustrarlas mediante exigencias contradictorias. Asimismo, la exclusión vulnera el principio de buena administración (artículos 103 de la Constitución Española y 3.1.e) LPACAP, que exige una actuación coherente, no arbitraria, proporcionada y ajustada a los pliegos. La mesa no utilizó los medios electrónicos disponibles, no consultó un documento que estaba en su poder, no aplicó la literalidad del PCAP y no verificó la realidad material de la garantía, adoptando una decisión que perjudica el interés público al dejar desierto un lote para el que existía una oferta válida.

Igualmente, concurre una vulneración del art. 28.2 LPAC que reconoce el derecho de los interesados a no aportar documentos que ya obren en poder de la Administración. La garantía estaba constituida ante la Caja General de



Depósitos, y el órgano de contratación tenía acceso directo a la información. Exigir el documento acreditativo a la licitadora rompe el principio de simplificación administrativa y contradice la previsión expresa del PCAP.

La exclusión vulnera el principio de proporcionalidad del art. 132 LCSP, pues existía un medio menos gravoso (la consulta directa del resguardo, expresamente prevista en el PCAP) que permitía verificar la garantía sin sacrificar la concurrencia ni la adjudicación. La mesa optó por la solución más restrictiva, sin justificación y en contra de la finalidad del trámite. La exclusión vulnera también el art. 48.2 LPACAP, pues el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin (verificar la existencia de la garantía), y produce indefensión.

En suma, la exclusión acordada por la mesa de contratación es contraria al PCAP, a la LCSP, a la LPACAP a los principios de buena administración, proporcionalidad, igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, y se basa en un defecto formal inducido por la propia Administración, pese a que la garantía estaba válidamente constituida en tiempo y forma. Procede, por tanto, declarar la nulidad del acuerdo impugnado y retrotraer las actuaciones para que se tenga por acreditada la constitución de la garantía definitiva conforme a la literalidad del PCAP.

La actuación de la mesa se aparta de la *lex contractus*, desconoce la realidad material acreditada y aplica un formalismo contrario a los principios de igualdad, seguridad jurídica y buena administración.

Asimismo, las alegaciones del órgano de contratación suponen un allanamiento a las pretensiones de la recurrente. Al respecto la LCSP no contiene una regulación expresa del allanamiento en el procedimiento de recurso especial. En consecuencia, conforme a la doctrina reiterada del propio Tribunal, procede acudir supletoriamente al artículo 75 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El artículo 75.2 LJCA establece de forma clara:

«Producido el allanamiento, el órgano jurisdiccional dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo que ello supusiera infracción manifiesta del ordenamiento jurídico».

El control del allanamiento no es un juicio de oportunidad, sino un control negativo, limitado a comprobar que su aceptación no vulnera normas imperativas ni principios esenciales del sistema de contratación pública. En el presente caso, aceptar el allanamiento no infringe el ordenamiento jurídico, sino que, por el contrario, restaura la legalidad vulnerada. No se produce lesión alguna de la igualdad, la transparencia o la competencia y no se convalidan actuaciones contrarias a Derecho, sino que se retrotrae el procedimiento para su correcta formulación.

Cuando el allanamiento del órgano de contratación tiene por objeto corregir una infracción clara de la normativa de contratación pública, su aceptación no solo es jurídicamente posible, sino funcionalmente necesaria para preservar la legalidad del procedimiento.

Por todo ello, este Tribunal concluye que el recurso debe prosperar, siendo conforme a Derecho el allanamiento del órgano de contratación, en tanto que su aceptación no supone infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, sino que permite restaurar la legalidad vulnerada y garantizar una contratación pública viable, competitiva y

Por todo ello, procede la estimación del recurso.



SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando la exclusión retrotrayendo las actuaciones al momento procedimental anterior a la exclusión de la recurrente, a efectos de su readmisión siempre que se cumpla con los términos del artículo 150.2 de la LCSP, y a la continuación del procedimiento de adjudicación, en su caso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra el acuerdo de la mesa de contratación de 28 de mayo de 2026, por el que se acuerda su exclusión del procedimiento de adjudicación del Lote 1 (Almería) del contrato denominado “Servicio de Mediación Penal de Andalucía (SEMPA)”, expediente CONTR 2025/662665, promovido por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública de la Junta de Andalucía, anulándose la exclusión, con los efectos acordados en el fundamento de Derecho séptimo.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

